CAS - 30 M
C.G. - P.L. 57
AIDE PERS. ET FAM.

Commission
des droits de la personne
et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.412.66.8

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI N° 57

LOI SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES

Septembre 2004

360, rue Saint-Jacques, 2e étage, Montréal (Québec) H2Y 1P5
TÉLÉPHONE : (514) 873-5146 • 1 800 361-6477 TÉLÉCOPIEUR : (514) 873-6032
TÉLÉSCRIPTEUR : (514) 873-2648 WEB : www.cdpdj.qc.ca

106-04113/

Mémoire réalisé à la Direction de la recherche et de la planification par :

M^e^ Pierre Bosset, directeur
M^me^ Muriel Garon, Ph.D., coordonnatrice de la recherche sociale

Traitement de texte :

Chantal Légaré

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU 3

2 LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 57 5

2.1 Remarques générales 5
2.2 L'inscription d'une perspective des droits de la personne dans la loi 9
2.3 La satisfaction des besoins de base 13
2.4 L'application des normes du travail 15
2.5 Le paiement du loyer 16

CONCLUSION 19

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS 22

INTRODUCTION

Les membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sont nommés par l'Assemblée nationale sur la proposition du Premier ministre. La Commission a pour mission de veiller au respect des principes de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec[1]. Le législateur lui a confié, entre autres, la responsabilité d'analyser les textes législatifs et de faire, au besoin, les recommandations qui s'imposent[2].

À ce titre, la Commission présente aux membres de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ses observations sur le Projet de loi n° 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*[3].

Rappelons que la Commission a fait valoir les principes de la Charte dans le cadre des réformes antérieures de la sécurité du revenu[4]. La Commission a également fait part de ses observations lors du processus d'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*[5] ainsi que lors de la consultation générale sur le logement social tenue par la Commission de

---

1 *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12 [ci-après « la Charte »], art. 57.

2 Charte, art. 71 (6°).

3 Projet de loi n° 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (présentation), 1re sess., 37e lég., 2004 (Qué.). Ce projet de loi remplacerait la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, L.R.Q., c. S-32.001 [ci-après « la Loi actuelle »].

4 Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 118 (Loi modifiant la Loi de l'aide sociale)* (1978); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 37 sur la sécurité du revenu* (1988); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le projet de règlement sur la sécurité du revenu* (1989); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité du revenu* (1996); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu* (1997); COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 186 (Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale)* (1998).

5 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q., c. L-7. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 112 (Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale)* (2002).

l'aménagement du territoire[6]. Le présent mémoire s'inscrit dans la foulée de ces interventions de la Commission, dont il constitue le prolongement.

Comme de nombreux autres intervenants, la Commission déplore que de nombreux aspects du régime de soutien du revenu proposé par le Projet de loi n° 57 soient renvoyés, soit à la discrétion ministérielle, soit à une réglementation dont les tenants et aboutissants ne sont pas connus. Ce facteur réduit inévitablement la portée réelle des consultations et de la réflexion entourant cet important projet de loi.

Le mémoire de la Commission est divisé en deux parties. Après avoir rappelé les bases sur lesquelles se fondent ses interventions dans le domaine de la sécurité du revenu, la Commission analysera et commentera – sous réserve de la remarque qui vient d'être formulée – les dispositions du projet de loi.

6 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les interventions dans le domaine du logement, une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale (2002).

I LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU[7]

Le 17 octobre 2000, à l'occasion de la Marche mondiale des femmes contre la pauvreté et la violence faite aux femmes, la Commission rendait publique une déclaration[8] faisant le point sur les rapports entre la pauvreté et le non-respect des droits de la personne. La Commission voulait rappeler qu'en dépit des difficultés ou divergences relatives à la quantification de la pauvreté, celle-ci demeure un phénomène important qui affecte un grand nombre de personnes et de ménages. Les femmes (notamment celles qui ont la responsabilité de familles monoparentales), les jeunes familles, les enfants et les personnes âgées isolées, de même que les membres des minorités visibles et les Autochtones, sont particulièrement touchés.

Selon les termes de la Charte, toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent (art. 45). Mais la pauvreté ne concerne pas uniquement le droit prévu à cet article. En fait, la pauvreté affecte *l'exercice quotidien de nombreux autres droits et libertés* :

- insuffisance ou insécurité du revenu, compromettant le droit fondamental à la vie et à l'intégrité physique et psychologique (art. 1 de la Charte), le droit fondamental au respect de la dignité (art. 4) et le droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention de ses parents (art. 39);
- carences matérielles et culturelles, compromettant l'exercice, en pleine égalité, du droit à l'instruction publique gratuite (art. 40), du droit à l'information (art. 44), de la liberté fondamentale d'expression (art. 3);

---

7 Pour l'essentiel, cette section reprend les observations formulées par la Commission dans son mémoire sur le Projet de loi n° 112 : *op. cit.* (note 5), aux pp. 3-5.

8 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La pauvreté est le plus grave problème de droits et libertés dans le Québec contemporain*, déclaration à l'occasion de la Marche mondiale des femmes (2000).

- précarité de l'emploi, compromettant le droit à des conditions de travail justes et raisonnables (art. 46) et la liberté fondamentale d'association (art. 3);
- discriminations multiples, notamment dans l'accès au travail et dans le secteur du logement (art. 10) et violations du droit au respect de la vie privée (art. 5) pour les prestataires de la sécurité du revenu;
- etc.

En somme, la pauvreté crée des entraves à l'exercice de droits dont le Québec a établi le caractère fondamental en les inscrivant dans la Charte, une charte qui rappelle les valeurs premières de la société québécoise. La pauvreté entrave, tout particulièrement, le droit de se voir reconnaître et d'exercer l'ensemble de ses droits et libertés et ce, sans discrimination fondée sur la *condition sociale*.

Par ailleurs, la pauvreté fait affront aux droits économiques et sociaux, ces droits que le Québec reconnaît aux yeux de la communauté internationale comme des droits de la personne à part entière. Dans ses textes juridiques fondamentaux, la communauté internationale reconnaît la pauvreté comme une atteinte aux droits de la personne. Si le terme même de pauvreté n'est pas expressément utilisé dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[9], ratifié par le Canada avec le consentement explicite du Québec, la question de la pauvreté revient sans cesse dans cet instrument. En effet, les droits au travail, à un niveau de vie suffisant, au logement, à l'alimentation, à la santé et à l'éducation, qui sont au cœur du Pacte, ont un rapport direct et immédiat avec l'élimination de la pauvreté[10].

---

9 *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, (1976) 993 R.T.N.U. 13, [1976] R.T.Can. 46. En vigueur pour le Canada depuis le 19 août 1976. [Ci-après « le Pacte ».]

10 Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies – composé d'experts indépendants chargés de surveiller la façon dont les dispositions du Pacte sont mises en œuvre par les États – partage la conviction que la pauvreté constitue une violation des droits de la personne. Voir : COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES, *La pauvreté et les droits économiques sociaux et culturels*, Doc. N.U., E/C.12/2001/10, ¶1 (2001).

La Commission formulera ses observations sur le Projet de loi n° 57 en partant du principe que la Charte engage la société québécoise à lutter contre la pauvreté, notamment en favorisant, pour les personnes dans le besoin et leur famille, l'atteinte d'un niveau de vie décent, condition préalable à l'exercice des autres droits et libertés reconnus par la Charte.

2 LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 57

2.1 Remarques générales

Une loi s'adressant à la portion la plus pauvre de la société

On peut dire que les bénéficiaires de l'aide sociale sont les personnes les plus pauvres de deux points de vue.

D'abord il s'agit de personnes qui, à un moment de leur vie, ont épuisé leurs réserves, n'ont plus de source de revenu et sont donc incapables de subvenir à leurs besoins de base. Ce sont : des personnes dans la cinquantaine qui ont perdu leur emploi et n'arrivent pas à se replacer[11], des jeunes et des moins jeunes sous-scolarisés[12], des diplômés universitaires qui ne trouvent pas de travail leur permettant d'utiliser leurs compétences[13], des réfugiés récemment arrivés et en attente de statut, des personnes qui sont devenues bénéficiaires depuis longtemps, qui vivent maigrement avec une allocation minimale mais n'ont plus les ressources pour réintégrer le monde du travail, etc.

---

11 17 % des bénéficiaires n'ayant pas de contraintes sévères sont classés dans la catégories des 55 ans et plus présentant une contrainte temporaire. Source : RAPPORT STATISTIQUE SUR LES PRESTATAIRES DU PROGRAMME D'ASSISTANCE EMPLOI, Mai 2004, Secteur Statistique, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité et de la Famille, Québec, mai 2004. Adresse Internet : www.messf.gouv.qc.ca/francais/utilitaires/statistiques.

12 Parmi les bénéficiaires dont la scolarité est connue, 70 % n'ont pas terminé le secondaire et à peine 15 % ont entrepris des études au delà du secondaire. Source : *Ibidem.*

13 Huit pour cent des personnes sans contrainte dont la formation est connue. Source : *Ibidem.*

On peut aussi dire que les bénéficiaires de l'aide sociale sont les plus pauvres de notre société en examinant les montants de l'aide financière qui leur est accordée. Les seuils de besoins de base qui ont servi à fixer les prestations actuelles ont été élaborés à partir d'une évaluation de la consommation de la tranche de 10 % des ménages de travailleurs les plus pauvres[14]. Les seuils ont été explicitement établis à des niveaux de survie par crainte de dissuader les bénéficiaires, par des allocations trop généreuses, de chercher activement du travail et d'entreprendre, s'il le faut, des démarches de revalorisation de leurs compétences[15].

Une étude de 1995 révélait que le revenu moyen de l'aide sociale était en fait largement inférieur à cette référence (*11 685 $ contre 18 914 $*)[16]; qu'en conséquence les prestataires s'endettaient, consacrant 17 % de moins au poste du logement que les petits travailleurs[17], et 40 % de moins à l'habillement et à l'ameublement; qu'ils disposaient de moins d'espace, qu'ils étaient moins bien pourvus en équipements de base (lessiveuse, sécheuse) ou de sécurité (détecteur de fumée, extincteur), en équipements permettant de stocker des aliments achetés au rabais (congélateur); que, finalement, ils consommaient davantage qu'il n'était prévu au poste de l'alimentation dans le calcul de leurs allocations, mais que, pourtant, leur consommation était de 23 % inférieure à celle des travailleurs à très faible revenu, et de 41 % inférieure à celle de la population en général.

Des études aussi détaillées n'ont pas été reprises depuis, à notre connaissance, mais il est très peu probable que la situation comparative des bénéficiaires se soit améliorée compte tenu du

---

14 Les ménages n'ayant qu'un seul gagne-pain et dont plus de 50 % des revenus sont des revenus d'emploi.

15 La référence de base de la détermination de ces seuils est l'ouvrage de D. FOUGÈRE ET P. LANCTÔT, *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, Service des politiques et de la recherche en sécurité du revenu, novembre 1985.

16 J.-P. SIMARD, M. BELLAVANCE, *La consommation des prestataires*, Direction de la recherche et de la statistique, Direction générale des politiques et programmes, Ministère de la Sécurité du revenu, 1995.

17 Bien que ce poste continuait à rogner, pour la plupart, plus de la moitié de leur budget. Voir : Muriel GARON, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique*, Étude de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avril 1997.

fait que les allocations de l'aide sociale n'ont pas été indexées de façon à suivre l'augmentation du niveau de la vie depuis. Les données dont nous disposons pour appuyer cette hypothèse sont d'ordre général. Il s'agit d'une comparaison, effectuée par le Conseil national du bien-être social du Canada en 2003[18], entre les revenus de divers groupes de bénéficiaires[19] et les seuils de faibles revenus établis par Statistique Canada. Ces données indiquent que le revenu des personnes seules aptes au travail correspondait à 34 % du seuil de faible revenu pour ce groupe, alors que les revenus des personnes handicapées et des couples avec deux enfants se situaient légèrement au-dessous de la moitié de ces seuils (à 49 % et 48 % respectivement). Seuls les parents seuls avec un enfant avaient un revenu dépassant la moitié du seuil de faibles revenus correspondant, à 57 %. L'étude effectuée par le Conseil national du bien-être social du Canada révèle aussi que cette situation comparative s'est détériorée d'environ 5 % pour chacun de ces quatre groupes depuis 1995[20].

L'abandon de la gratuité des médicaments pour les personnes bénéficiant de l'aide de dernier recours n'a pas amélioré la situation. On touche là un aspect stratégique de la qualité de la vie et, à la limite, du droit à la vie et à l'intégrité de la personne (art. 1 de la Charte).

Par ailleurs, vu son mandat[21] d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des droits reconnus aux enfants par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (L.R.Q., c. P-34.1) et par la loi fédérale concernant les adolescents ayant commis une infraction, la Commission tient à signaler de façon toute particulière la problématique de la présence des enfants dans les familles pauvres et des effets de cette pauvreté sur leur propre projet d'insertion dans la société.

---

18 CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL DU CANADA, *Rapport du Conseil national du bien-être social du Canada - Revenus de bien-être social, 2003*, volume n° 121, printemps 2004.

19 Incluant les allocations d'aide sociale et les allocations pour présence d'enfant.

20 *Ibidem*, pp. 64 et 65.

21 Charte, art. 57.

Ces enfants sont marginalisés dès leur plus jeune âge par des problèmes d'insécurité, par des problèmes de santé, par le fait qu'ils se retrouvent plus souvent en difficulté à l'école et que leur accès aux loisirs et à la culture est limité. Au surplus, sans prétendre que les enfants de familles pauvres se retrouvent systématiquement en situation de délinquance ou de criminalité, les statistiques démontrent que les enfants de milieux très défavorisés y sont largement surreprésentés. Une société qui se réclame d'un idéal d'égalité ne peut accepter de tels constats sans réagir. Dans son rapport intitulé très justement *Un Québec fou de ses enfants*, le Groupe de travail pour les jeunes rappelait :

> « ... il demeure que la pauvreté est associée à un très grand nombre de facteurs qui augmentent les risques pour les enfants et les jeunes : problèmes psychologiques des parents, violence familiale, isolement, sentiment d'impuissance et d'incompétence chez les parents et les enfants, gestion autoritaire des conduites, sous-stimulation, maladies et malformations chez les enfants, insalubrité et exiguïté des logements, insécurité des quartiers, mobilité excessive et forcée des familles. Ces facteurs apparaissent encore et encore dans les études portant sur les facteurs de risque associés aux problèmes graves des jeunes. Il est très clair qu'ils se présentent avec plus d'acuité chez les familles pauvres.
>
> Autrement dit, la pauvreté, c'est comme une courbe dangereuse : on ne s'y casse pas nécessairement la figure, mais le nombre d'accidents recensés y est beaucoup plus élevé qu'ailleurs...! La pauvreté augmente le risque de dérapages et de capotages dans les relations entre parents et enfants. Elle affecte la vigilance et la maîtrise des capacités parentales et elle oriente les enfants et les jeunes dans les ornières de l'échec scolaire, du rejet, de la frustration et de la marginalisation. »[22]

De nombreux jeunes adultes en détresse sont eux-mêmes parents de jeunes enfants, nés eux aussi dans la détresse. Dans nombre d'enquêtes menées par la Commission en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, les lésions de droits constatées se produisent dans un contexte socio-économique familial extrêmement difficile.

---

22 RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL POUR LES JEUNES, *Un Québec fou de ses enfants*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1991, p. 68.

En somme, non seulement les personnes bénéficiant de l'aide sociale sont les plus pauvres, mais leur situation de pauvreté fait peser sur leurs enfants des risques nourrissant le cercle vicieux de la pauvreté et de la misère humaine.

Il faut rappeler que la *Convention relative aux droits de l'enfant*, que le Canada a ratifiée avec l'accord du Québec, comporte pour l'État des obligations expresses à l'égard du droit qu'a l'enfant de bénéficier d'un niveau de vie suffisant pour assurer son développement ainsi que de son droit de bénéficier de la sécurité sociale[23].

Il semble également opportun de rappeler l'obligation faite aux États qui adhèrent au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* d'accorder une attention toute particulière à la situation des groupes les plus vulnérables :

> « 11. Les États parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales ... Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui seraient directement imputables aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par les États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte. »[24]

2.2 L'inscription d'une perspective des droits de la personne dans la loi

Dans son commentaire sur le Projet de loi n° 112, la Commission avait attiré l'attention de l'Assemblée nationale sur le fait que la définition de la *pauvreté* qui était proposée dans ce projet de loi, tout en tirant son inspiration de la définition des Nations Unies, excluait deux

---

23 *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989), Doc. N.U. A/RES/44/25, R.T.Can. 1992, n° 3 (art. 26 et 27).

24 NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Rapport sur la sixième session*, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 3, Documents officiels, 1992, E/1992/23/E/C.12/1991/4, pp. 121-125.

caractéristiques fondamentales de la pauvreté, soit la privation de l'accès à un « niveau de vie suffisant » et la privation de l'exercice « d'autres droits civils, culturels, économiques et sociaux », et référait plutôt à la privation de l'« autonomie économique » et d'une « inclusion active dans la société ». Les objectifs de la lutte contre la pauvreté correspondaient aux carences ainsi identifiées.

Sans nier l'importance de l'autonomie économique et de l'inclusion dans la société comme objectifs de la lutte contre la pauvreté, la Commission soulignait le caractère inatteignable de cet objectif, non seulement pour de nombreuses personnes définies par la loi comme ayant des « contraintes sévères à l'emploi », mais aussi pour de nombreuses autres désignées « sans contraintes ». Cela, en raison à la fois d'éléments liés à des difficultés personnelles, aux carences du système économique dans la création d'un nombre suffisant d'emplois correspondant aux compétences actuelles ou virtuelles de toutes les personnes survivant avec l'aide de dernier recours, et enfin en raison des failles inévitables des programmes mis en place.

Une loi de dernier recours ne peut exclure ces personnes de ses finalités sans nier son objectif intrinsèque d'assurer un niveau de vie décent aux plus démunis, une telle assurance étant indissociable de la mise en place des conditions nécessaires à l'exercice de l'ensemble des droits de la personne[25].

La Commission considère que le droit à un niveau de vie décent pour toutes les personnes dans le besoin et le droit à l'exercice de l'ensemble des droits de la personne devrait être inscrit dans les finalités premières de la loi, en s'inspirant de la définition de la pauvreté proposée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies. En conséquence :

---

25 À cet égard, on peut déplorer le glissement que représente le passage du titre de la Loi actuelle, axé sur le soutien du revenu, sur l'emploi et sur la solidarité sociale, au titre proposé du Projet de loi n° 57.

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande que le premier alinéa de l'article 1 du projet de loi se termine ainsi :

« 1. [...] la présente loi vise à mettre en œuvre des mesures, des programmes et des services afin d'assurer un niveau de vie décent aux personnes et aux familles et de favoriser leur autonomie économique et sociale leur fournissant ainsi les ressources, les moyens, les choix, la sécurité et le pouvoir nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs autres droits civils, culturels, économiques politiques et sociaux. »[26]

Dans ce contexte, l'appel à la participation des personnes pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille, que l'on retrouve à l'article 2 du projet de loi, pourrait prendre tout son sens. Par contre, affirmer qu'elles « *doivent être les premières* » à agir à cette fin constitue une négation des déterminants et de la dynamique de la pauvreté, ainsi qu'une « responsabilisation » ayant toutes les allures d'une démission, vu la nécessité de mettre place des moyens susceptibles de les sortir d'une telle situation. En conséquence :

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande que l'article 2 du projet de loi soit modifié par le retrait des mots « celles-ci devant être les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille ».

Finalement, il est clair que, dans la situation où se trouvent les personnes auxquelles s'adresse le projet de loi, elles ont besoin d'une assistance de l'État. En contrepartie de leur contribution à la transformation de leur situation, elles sont en droit d'attendre un engagement de l'État d'intervenir.

---

26 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DES NATIONS UNIES, *La pauvreté et les droits économiques, sociaux et culturels*, *op. cit.* (note 10), p. 3, ¶ 8.

La présentation de cet engagement paraît très faible dans la formulation actuelle du projet de loi. Celui-ci énonce en effet que le ministre **peut** offrir des mesures, programmes et services (art. 3, énonçant les principes et pouvoirs généraux), et dans la description de ces mesures, programmes et services (art. 5 et 7), qu'il **peut** notamment : recueillir et diffuser de l'information sur le marché du travail, offrir des services de placement, financer des cours, des programmes de formation ou des services professionnels, soutenir les organismes qui offrent des services d'aide à l'emploi, aider ses partenaires du milieux du travail et les milieux locaux à développer et mettre en application des stratégies de changement, contribuer à améliorer le fonctionnement du marché du travail, etc. Même constat à l'article 6 pour l'aide aux personnes dans leurs démarches d'intégration, à l'article 9 pour l'évaluation individualisée de la situation d'une personne et de l'offre de mesures appropriées, et aux articles 35, 59 et 67 où sont définis les programmes destinés aux trois grandes catégories de bénéficiaires.

La Commission est d'avis que l'offre de mesures ou de programmes ne peut constituer une simple option pour le ministre, mais qu'à l'instar des personnes en situation de besoin, qui doivent s'engager à effectuer les démarches requises pour transformer leur situation, le ministre **doit** s'engager à mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour s'attaquer au problème de pauvreté que rencontre la population cible de ce projet de loi. En conséquence :

> **RECOMMANDATION 3**
>
> La Commission recommande que le mot « peut » soit remplacé par le mot « doit » aux articles 3, 5, 6, 7, 9, 35, 59 et 67.

Dans cette même perspective, on doit déplorer le retrait de l'article 120 de la Loi actuelle, qui conférait au Bureau des renseignements et des plaintes du ministère la responsabilité de renseigner les personnes visées par la loi sur leurs droits et leurs obligations, et celle de promouvoir la qualité des services rendus en vertu de la présente loi. En conséquence :

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande que l'article 120 de la Loi actuelle soit reconduit dans le projet de loi.

2.3 La satisfaction des besoins de base

Il est clair de ce qui précède qu'une approche de lutte à la pauvreté des plus pauvres passe par la satisfaction des besoins de base. À cette fin, ces besoins doivent faire l'objet d'une évaluation fondée sur des analyses aussi précises que possible : il s'agit là d'une tâche difficile, qui doit tenir compte des aspects tant subjectifs qu'objectifs de la notion d'un bien-être de base auquel toute personne peut être en mesure de s'attendre, compte tenu de l'état de développement de sa société d'appartenance. Or, cette préoccupation est absente de la formulation du présent projet de loi.

De plus, les besoins de base ne peuvent pas être définis de façon restrictive pour une catégorie de la population, au point de se limiter à ce qui est nécessaire à la survie. Ce serait là une façon discriminatoire de concevoir la situation des personnes concernées. La question des besoins de base dépasse celle de la survie; elle fait appel à toutes les dimensions de la personne humaine. Comme nous l'avons souligné d'entrée de jeu, la satisfaction des besoins de base doit placer la personne dans une situation où elle peut exercer l'ensemble de ses droits.

Enfin, le projet de loi maintient une approche par catégories du type de celle mise en place en 1978. Les bénéficiaires furent alors différenciés en « aptes » et « inaptes ». Depuis lors, il y a distinction entre les barèmes des allocations aux uns et aux autres, avec pénalisation monétaire importante pour ceux jugés aptes à retourner au travail par comparaison à ceux jugés inaptes, sans justification de ces écarts à partir d'analyses des besoins de base des uns et des autres. Il y a également eu, au fil des ans, des différences de divers ordres dans les prestations en fonction de l'âge : sous le motif fort louable d'inciter les plus jeunes à retourner au travail dans les

meilleurs délais, les plus jeunes se sont trouvés dans des situations où les allocations qui leur étaient attribuées se situaient largement sous le seuil d'un niveau de vie décent.

Vu la non-publication de la réglementation envisagée, il est impossible de déterminer si des distinctions de ce type seront maintenues entre les catégories de bénéficiaires.

Quoi qu'il en soit, l'Observatoire de la pauvreté et l'exclusion sociale, prévu dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et qui serait chargé d'établir des indicateurs pouvant permettre d'établir le niveau des besoins de base dans notre société, n'a pas encore été créé. On doit présumer que le choix des barèmes sera laissé à l'arbitraire du ministre (comme c'est le cas, explicitement, pour les primes à la participation).

En l'absence d'un organisme assuré d'une certaine distance par rapport à l'appareil gouvernemental, qui serait chargé de faire ces analyses des besoins de base, on peut de plus craindre que les barèmes découlant du présent projet de loi continueront à faire des distinctions selon les catégories des prestataires, et cela sans analyse des besoins de base, ni des personnes dites sans contraintes, ni des jeunes de moins de 25 ans, ni des personnes ayant des contraintes liées à des situations de santé ou de déficiences entraînant des incapacités et des besoins particuliers.

En conséquence :

RECOMMANDATIONS 5 À 8

La Commission recommande :

5. Que les barèmes d'aide sociale soient fixés en fonction des besoins de base pour assurer un niveau de vie décent aux personnes ciblées, et non en fonction du type de programme mis en place.

6. Que ces barèmes ne soient pas de simples barèmes de survie mais qu'ils assurent l'exercice de l'ensemble des droits de la personne.

7. Que les médicaments soient reconnus comme faisant partie des besoins de base et que leur gratuité pour les personnes à l'aide sociale soit rétablie.

8. Que soit mis en place l'Observatoire prévu par la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* : ce « lieu d'observation, de recherche et d'échange visant à fournir des informations qui soient fiables et objectives en matière de pauvreté et d'exclusion sociale »[27], qui assurerait, sur son comité de direction, la présence de membres en provenance de milieux divers[28], aurait pour fonctions – stratégiques dans le contexte du projet de loi actuel – de recueillir, d'intégrer, de compiler, d'analyser et de diffuser de renseignements, notamment de nature statistique, sur la pauvreté et l'exclusion sociale[29] et, plus particulièrement, d'élaborer et de proposer au ministre une série d'indicateurs devant servir à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale, les inégalités sociales et économiques, dont les écarts de revenus, ainsi que les autres déterminants de la pauvreté; ces données devraient si possible être ventilées par région et différenciées selon le sexe[30].

2.4 L'application des normes du travail

L'article 11 du projet de loi reconduit l'article 8 (2e al.) de la Loi actuelle. Ces dispositions assujettissent les activités de travail réalisées dans le cadre d'un programme établi par le ministre à certaines protections législatives de base[31]. Pour les prestataires inscrits à de tels programmes, ces protections législatives sont une nécessité, car le projet de loi laisse une très grande latitude au ministre dans la fixation des conditions de travail qui s'appliquent à ces programmes (art. 9 du projet de loi).

---

27 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, article 35.

28 *Ibidem*, article 36.

29 *Ibidem*, article 42.

30 *Ibidem*, article 43.

31 Soit celles du chapitre III de la *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01; du *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27; de la *Loi sur les décrets de convention collective*, L.R.Q., c. D-2; de la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1; et de la *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1.

Lors de la réforme de 1988, la Commission avait signalé que l'absence de telles protections législatives, dans le cadre de ce qu'on appelait alors les programmes de « développement de l'employabilité », risquait d'aboutir à la création d'un bassin de main-d'œuvre à bon marché[32].

L'article 8 (2e al.) de la Loi actuelle assure, « *sauf dans les cas et dans la mesure prévue par règlement*[33] », l'application des normes minimales du travail – entre autres – en pareille matière.

La Commission prend acte de la reconduction de cette disposition dans le projet de loi. Vu la latitude laissée au ministre par l'article 9 du projet de loi, elle se réserve cependant la possibilité de commenter tout changement futur à la réglementation qui diminuerait le champ d'application des dites protections législatives, d'une manière portant atteinte à l'un ou l'autre des droits reconnus par la Charte, notamment : le droit à des conditions de travail justes et raisonnables (art. 46), le droit à un salaire égal pour un travail équivalent (art. 19) et le droit de ne pas être victime de discrimination fondée sur la condition sociale (art. 10).

2.5 Le paiement du loyer

L'article 53 du projet de loi, qui reconduit l'article 32 de la Loi actuelle (non en vigueur), conférerait à la Régie du logement, en cas de non-paiement du loyer, le pouvoir d'enjoindre le ministre de l'Emploi, de la Solidarité et de la Famille de verser directement au locateur une partie de la prestation.

---

32 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 37 sur la sécurité du revenu (1988)*, *op. cit.*, p. 26. Dans *Québec (Procureur général)* c. *Lambert*, [2002] R.J.Q. 599 (C.A.), la Cour a refusé de conclure, dans de telles circonstances, à l'existence d'une discrimination fondée sur la condition sociale du prestataire. Aucune atteinte à la dignité de ce dernier n'avait été démontrée, comme le veut la jurisprudence de la Cour suprême du Canada (voir : *Law* c. *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497).

33 Les exceptions sont actuellement prévues au *Règlement sur le soutien du revenu*, R.R.Q., c. S-32.001, r. 1 (art. 3).

La Commission a déjà exprimé ses inquiétudes à l'endroit d'une telle mesure qui ouvrirait une brèche dans le principe de l'incessibilité des prestations, principe qui est la contrepartie du caractère minimal des allocations versées[34].

La Commission continue de considérer qu'aucune démonstration convaincante n'a été faite d'une prévalence du non-paiement des loyers par les prestataires, prévalence qui dépasserait de façon significative les défauts de paiement des autres locataires[35]. La Commission n'a pas non plus en main d'études sur l'impact qu'une telle mesure pourrait avoir sur les locataires.

Toutefois, on peut aborder la question de l'impact sur les ménages locataires bénéficiant de l'aide de dernier recours à partir de la notion même de part allouée au logement dans les allocations, puisque c'est cette notion qui paraît justifier le principe de la retenue d'une partie de la prestation.

On doit noter au départ que, par comparaison aux autres allocations accordées en raison de diverses formes et niveaux d'incapacités (découlant d'accidents du travail, d'accidents de la route, ou de la perte d'un emploi, toutes circonstances qui limitent les personnes dans leur capacité de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille), l'aide de dernier recours est la seule dont les allocations sont établies à partir d'une évaluation des besoins de base par poste du budget. Les barèmes de l'aide sociale sont également les seuls à se baser explicitement sur des barèmes de survie, poste par poste.

---

34 C.D.P.D.J., *Mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu*, *op. cit.* (note 4), p. 22.

35 Le sondage sur lequel certains se sont appuyés, dans le passé, pour « chiffrer » les pertes en non-paiement de loyers attribuables aux prestataires de la sécurité du revenu n'autorise aucunement de tels constats. Des propriétaires ont simplement été invités, par téléphone, à indiquer les pertes subies au cours de l'année précédente. Sur la base d'évaluations aussi approximatives, sensibles à des impressions subjectives, il serait hasardeux de fonder une politique de récupération des montants dus. Voir : C.D.P.D.J., *Mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu*, *op. cit.* (note 4), p. 21.

Ainsi, on constate que les montants alloués au logement dans le calcul des prestations ne suffisent pas à défrayer le coût actuel des logements, lequel n'a cessé de croître au cours des dernières années[36]. La proportion des bénéficiaires locataires bénéficiant d'une aide additionnelle au logement en fait foi. Or, l'offre de logements sociaux, qui pourrait permettre de résoudre ce problème, ne suffit pas à la demande, de longues listes d'attentes étant observées depuis de très nombreuses années. La Commission est d'avis qu'un investissement collectif visant à multiplier les logements abordables serait plus efficace pour la solution des difficultés liées au paiement des loyers que le versement direct d'une partie de la prestation au locateur[37]. En conséquence :

> **RECOMMANDATION 9**
>
> La Commission recommande le retrait des dispositions de l'article 53 du projet de loi.
>
> La Commission recommande également le retrait des modifications corrélatives proposées à la *Loi sur la Régie du logement*[38] (art. 155 et 156 du projet de loi).

---

36 Des calculs effectués à partir des données de la SCHL indiquent que ces coûts ont augmenté au Québec de 15 à 24%, selon la taille des logements, entre 1995 et 2003. Voir : SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *L'observateur du logement au Canada*, tableau 1, Indicateurs du marché de l'habitation, Québec, 1990-2003, www.schl.ca.

37 Pour des propositions d'action à cet égard, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique (synthèse)*, Direction de la recherche (Muriel Garon), avril 1997, pp. 26-28, et : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les interventions dans le domaine du logement, une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, *op. cit.* (note 6).

38 *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1.

CONCLUSION

Une loi comme celle dont il est question ici ne peut présenter que des balises générales à partir desquelles des programmes pourront être mis en place. La Commission voudrait toutefois rappeler, avant de terminer, des constats et principes généraux qui devront guider la conception des mesures et services à mettre en place.

La Commission insiste sur le caractère criant des besoins des clientèles dont nous avons rappelé plus haut qu'elles sont les plus pauvres de notre société. Parmi ces personnes, il y a celles qui passent un moment à l'aide sociale, une période de dépannage; il y a aussi celles qui y demeurent pour des périodes plus longues. Les premières constitueraient la plus grande part du flot ayant recours aux programmes[39]. Quant aux deuxièmes[40], des clefs importantes pour comprendre leur situation nous sont fournies dans un document qui, bien que rédigé à partir de données françaises, conserve une grande pertinence ici. L'auteur cite les résultats d'entrevues auprès de personnes en chômage depuis trois ans et demi en moyenne :

> « Que cette expérience soit terriblement douloureuse et destructrice, c'est d'abord cela qu'elles ont voulu exprimer avec pudeur. Quand on est acculé à rester sans rien faire, *"on s'énerve"*, et l'ambiance familiale s'en ressent fortement. Si la situation s'éternise, l'intégrité même de la famille peut être mise en péril. Le découragement s'installe avec l'accumulation des échecs et, peu à peu, *"on perd le moral et on se laisse aller"*. Les liens sociaux se distendent, la solitude et le sentiment d'inutilité engendrent la perte de confiance en soi, l'image de soi se déchire. Pour survivre psychologiquement quand cette situation dure, il faut s'adapter, réduire progressivement ses attentes et ses prétentions à un niveau de plus en plus bas... Des ressorts de la personnalité se raidissent ou se cassent, l'identité personnelle se dissout. Au point que *"lorsqu'il y a du travail qui se présente, on ne le voit pas"*. À ce stade, le chômeur n'est plus capable de saisir les occasions qui se présentent, et devient lui-même l'artisan de sa propre

---

[39] Une étude qui date, mais qui n'a pas à notre connaissance été reprise, montrait que sur une longue période examinée (1979 à 1993), 56 % des ménages qui sont entrés à l'aide sociale pendant cette période en étaient ressortis en moins d'un an. Voir : J.-Y. DUCLOS, B. FORTIN, G. LACROIX, H. ROBERGE, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec : 1979-1993*, Université Laval, mars 1996.

[40] Parmi les bénéficiaires sans contrainte, 38,5 % avaient, en 2004, une durée de présence de 10 ans ou plus au programme d'assistance emploi. Source : voir note 11.

> paupérisation. On dira de lui qu'il n'est pas motivé, qu'il se complaît dans sa situation, qu'il est inemployable... »[41]

Dans ce même ouvrage, un autre contributeur ajoutait :

> « La misère casse l'être humain. Elle peut le défigurer au point de le rendre méconnaissable, objet de répugnance et de mépris pour l'humanité [et de honte de soi]. Pourtant, si grande soit sa misère, personne ne cesse jamais complètement de lui résister. Mais un *soutien* est indispensable pour que les efforts personnels ne soient pas vains. »[42]

De ces extraits ressort clairement la nécessité de mesures de soutien, mais également la difficulté du travail d'insertion et les exigences de cette entreprise. Le défi à relever est considérable, puisqu'il s'agit souvent de reconstruire une personne profondément blessée, une personne sans ressort parce que démunie depuis trop longtemps, une personne qui pourra résister, au premier abord, aux interventions faites auprès d'elle.

Les programmes et mesures à développer devront se modeler sur les caractéristiques des défis à relever. Les interventions devront être personnalisées, humaines et continues. Les intervenants devront être sensibilisés aux difficultés de ces personnes. Les ruptures entre les mesures, les transformations de statut et d'avantages selon le programme où l'on s'inscrit sans être assuré de pouvoir y demeurer, les mesures temporaires qui ramènent périodiquement à la case départ créent, dans l'intervalle, des insécurités particulièrement difficiles à supporter lorsqu'on vit avec le minimum.

Enfin, quelle que soit la qualité des efforts investis à cet égard, on ne devra pas négliger le fait que, compte tenu des caractéristiques actuelles du marché de l'emploi (notamment la hausse

---

41 Christian GAILLETON, *« Nous demandons qu'on nous considère comme des travailleurs, même si nous sommes privés d'emploi »* dans Xavier GODINOT, dir. *« On voudrait connaître le secret du travail »*, Éditions Quart Monde, Paris, 1995, pp. 29-30.

42 Jean-Paul TIERRY, *« La misère casse l'être humain »*, dans GODINOT, Xavier, dir., *op. cit.*, pp. 18-19.

des exigences de formation ou, en l'absence de formation, la condamnation à des salaires de misère), compte tenu aussi des limites des programmes qui seront mis en place, compte tenu enfin des limites de l'économie sociale et des initiatives communautaires appelées à soutenir l'effort de réinsertion, toutes les personnes dites « sans contraintes » et celles qui, bien qu'ayant des contraintes, choisiront une réinsertion, ne trouveront pas *nécessairement* une place sur le marché du travail.

Dès lors, l'État québécois, en raison de sa mission sociale et des obligations qu'il a contractées en accord avec ces principes, doit contribuer à satisfaire aux besoins de base de chacun de ses citoyens et cela, indépendamment du jugement qu'il peut porter sur la qualité des efforts effectués par les individus pour sortir de leur situation de dépendance. Les citoyens ont certes le devoir de contribuer à la satisfaction de leurs besoins et de ceux de leur famille, mais une évaluation stricte des comportements exigerait une surveillance trop onéreuse pour les économies qui pourraient hypothétiquement en découler. Par ailleurs, présumer de lacunes dans la prise en charge de ces responsabilités chez les individus classés « sans contrainte » conduit non seulement à une injustice pour l'ensemble de la catégorie, mais à un manquement aux obligations contractées en vertu de l'adhésion aux Pactes internationaux.

Compte tenu de l'ampleur de la réglementation prévue par le projet de loi, la Commission est d'avis que l'élaboration de cette réglementation devra tenir compte des principes généraux énoncés ici.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé dans ce mémoire :

1. que le premier alinéa de l'article 1 du projet de loi se termine ainsi :

   « 1. [...] la présente loi vise à mettre en œuvre des mesures, des programmes et des services afin d'assurer un niveau de vie décent aux personnes et aux familles et de favoriser leur autonomie économique et sociale leur fournissant ainsi les ressources, les moyens, les choix, la sécurité et le pouvoir nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs autres droits civils, culturels, économiques politiques et sociaux. »

2. que l'article 2 du projet de loi soit modifié par le retrait des mots « celles-ci devant être les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille ».

3. que le mot « peut » soit remplacé par le mot « doit » aux articles 3, 5, 6, 7, 9, 35, 59 et 67.

4. que l'article 120 de la Loi actuelle soit reconduit dans le projet de loi.

5. que les barèmes d'aide sociale soient fixés en fonction des besoins de base pour assurer un niveau de vie décent aux personnes ciblées, et non en fonction du type de programme mis en place.

6. que ces barèmes ne soient pas de simples barèmes de survie mais qu'ils assurent l'exercice de l'ensemble des droits de la personne.

7. que les médicaments soient reconnus comme faisant partie des besoins de base et que leur gratuité pour les personnes à l'aide sociale soit rétablie.

8. que soit mis en place l'Observatoire prévu par la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

9. le retrait des dispositions de l'article 53 du projet de loi;

   également, le retrait des modifications corrélatives proposées à la *Loi sur la Régie du logement* (art. 155 et 156 du projet de loi).